

Tilburg University

## **Aanpassing en behoud van het CAO-stelsel. Drie scenario's voor institutionele verandering in Nederland**

Nagelkerke, A.G.

*Published in:*  
Sociaal maandblad arbeid

*Publication date:*  
2008

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Nagelkerke, A. G. (2008). Aanpassing en behoud van het CAO-stelsel. Drie scenario's voor institutionele verandering in Nederland. *Sociaal maandblad arbeid*, 63(5), 222-233.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Aanpassing en behoud van het cao-stelsel**

Drie scenario's voor institutionele verandering in Nederland  
(*Sociaal Maandblad Arbeid*, 63, (5), mei 2008, 222-233)

A.G. Nagelkerke

### **1. Inleiding**

Over de Nederlandse cao en de sociaal-politieke betekenis ervan, inclusief de algemeenverbindendverklaring (avv), zijn meestal tevreden geluiden te horen. Daartoe lijkt op het eerste oog zeker reden. Als men kijkt naar het aantal werknemers dat onder een cao valt, als ook naar de ontwikkeling daarvan na de Tweede Wereldoorlog, dan kan men zonder meer spreken van een *successstory*. Dat is uiteraard niet het enige criterium waarop men de cao moet beoordelen, terwijl er ook, als een nadere beschouwing tot de conclusie voert dat het beeld nog steeds fraai is, de klemmende vraag is of dit zo blijft. Die vraag, sociaal-economisch gesteld, staat centraal in dit artikel.

Het artikel begint met dat fraaie beeld. Hoewel in het vervolg vooral de cao centraal staat, gaat het artikel meer om de 'cao-structuur' of het 'cao-stelsel', waaronder behalve de cao ook de avv en de institutionele coördinatie en regulering wordt verstaan. Daarna wordt ingegaan op enkele kanttekeningen bij het rooskleurige beeld. Vervolgens komt het mogelijke perspectief in beeld. Daarbij is er een onderscheid tussen twee sets van deels al lopende ontwikkelingen en wordt bekeken wat daarvan de gevolgen kunnen zijn voor de cao-structuur. Daarbij worden de ontwikkelingen 'doorgeredeneerd' om scherper zicht te krijgen op de mogelijke effecten. Vervolgens worden de sterke kanten van het huidige systeem onder de loep genomen, vooral met het oog op een nuancering van de verwachte effecten. Dat alles voert naar een drietal scenario's voor de toekomst van de Nederlandse cao-structuur. Afgesloten wordt met enkele conclusies.

### **2. Het fraaie beeld van de cao**

In Nederland valt ongeveer 77 procent van de werknemers onder een cao (Arbeidsinspectie, 2007:12). Daarvan is 82 procent direct aan een bedrijfstak-cao gebonden en vijf procent dankzij algemeenverbindendverklaring. Voor ongeveer 13 procent is een ondernemings-cao afgesloten. Uit (anders gemeten) cijfers van de Voorjaarsnota's cao-rapportage valt op dat het aantal werknemers onder een ondernemings-cao tussen 1990 en gemiddeld over jaren 2004-2007 zo'n 150.000 werknemers hoger lag dan in 1990 (765.000 om 603.000). De sprong van de werknemers onder een bedrijfstak-cao, inclusief avv, is indrukwekkend: van 2.742.000 in 1990 naar 5.220.000 in 2007.

Uit de cijfers wordt duidelijk dat in Nederland het regulatiekader en de coördinatie van arbeidsvoorwaarden sterk via de bedrijfstak of sector is georganiseerd, een keuze die deels te maken heeft met de aard van de cao/avv-wetgeving uit 1927 en 1937 en deels met naoorlogse sociaal-economische beleidskeuzen. Daardoor heeft Nederland een relatief hoge dekkingsgraad. Uit onderzoek blijkt dan ook dat zowel werkgevers (Regioplan, 2007) als werknemers (Harteveld, 2007) in ruime mate tevreden zijn over de cao.

Ongetwijfeld het belangrijkste succes van de cao in Nederland tot nu toe is dat de contractvorm in staat is geweest allerlei maatschappelijke veranderingen alsook sociaal-politieke wensen te integreren. Anders gezegd, de cao heeft een grote mate van

responsiviteit aan de dag gelegd (zie Van den Toren, 1996). Het gaat hierbij, ten eerste, om de wens het overlegniveau te verlagen, de decentralisatie dus. Zo worden er meer ondernemings-cao's afgesloten, vaker onderdelen van bedrijfstak-cao's op ondernemingsniveau ingevuld en is er ook een bepaalde mate van individualisering van de arbeidsvoorwaarden mogelijk gemaakt.

De responsiviteit blijkt ook uit het toegenomen aantal onderwerpen waarover afspraken worden gemaakt, waarbij sommige onderwerpen elkaar door veranderende (maatschappelijke) prioriteiten aflossen. Afspraken over scholing en werkgelegenheid en over specifieke doelgroepen komen op in de door werkloosheid geteisterde jaren tachtig. In de jaren negentig volgt de flexibilisering van de arbeid, niet zonder slag of stoot overigens, en deels als reactie daarop employability. Aarzelend volgen in de jaren daarna afspraken over flexibele beloningen, vooral prestatiebeloning en resultaatbeloning, alsook over verschillende aspecten van employability. In meer recente jaren komen in cao's afspraken op over kinderopvang, arbeid en zorg en levensloop, mede op basis van wettelijke maatregelen, terwijl ook de flexibele beloningsvormen doorzetten. Belangrijk is hier de afstemming op de specifieke situaties van bedrijfstakken, bedrijven en werknemers.

Voor Nederland geldt dat de cao een bouwsteen is van een integraal institutioneel netwerk van regulering, waarmee sociaal-politieke doelstellingen kunnen worden bereikt. De cao en de avv zijn enerzijds verankerd aan wat economie en technologie vereisen en anderzijds dienstbaar aan sociaal-politieke beleidskeuzen en maatschappelijke belangen. Zeer belangrijk sinds jaren is de bijdrage van het cao-stelsel aan het systeem van loonmatiging ten behoeve van economische groei en behoud en creatie van werkgelegenheid, een cruciale responsiviteit.

Voeg bij dit alles ook nog eens de grote mate van arbeidsrust die Nederland al jaren kent, wat uiteraard niet aan het cao-fenomeen als zodanig is te danken, maar wel aan de uitkomsten dankzij de goede sociale verhoudingen, en het beeld van de cao staat als een huis (vgl. ook Christe en Koot-Van der Putte, 2008:105; zie ook par. 4.4).

### **3. Enkele kanttekeningen bij het succesverhaal**

Bij het succesverhaal van de cao hierboven zijn echter wel enige kanttekeningen te maken.

#### *3.1 Doorwerking cao en cao-bereik*

In de cao-structuur is de loonvorming primair. De uitwerking van centrale loonaanbevelingen in cao's en vandaar weer naar de feitelijke reguliere loonmutaties is, zoals gezegd, redelijk in lijn met elkaar. Bij de meeste andere arbeidsvoorwaarden is de lijn van coördinatie naar realisatie zwakker. Deze arbeidsvoorwaarden krijgen via decentralisatie een eigen route en pakken dankzij flexibiliteit en maatwerk meer gedifferentieerd uit, wat vaak overigens ook de bedoeling is (vgl. Schilstra en Smit, 2005). Probleem is hier dat als het gaat om bedrijfstak-cao's, de uitwerking in de bedrijven van bijvoorbeeld afspraken over employability, de combinatie arbeid en zorg, scholing en dergelijke onzeker is, temeer omdat blijkt dat er relatief veel onbekendheid bij ondernemers en/of werknemers bestaat over wat er in cao's is afgesproken.

De mutaties van de primaire lonen vertellen voorts maar een deel van het verhaal. Behalve de incidentele looncomponent (vgl. CPB, 2004:97), die behoorlijk kan zijn, zijn er de flexibele beloningsvormen. Alhoewel deze beloningsvormen, waaronder prestatiebeloning, gratificaties, bonussen, toeslagen en winstdeling, nu nog volgens de

SER (2006:45) een bescheiden deel uitmaken van de looninkomens,<sup>1</sup> nemen ze de laatste tijd toe.<sup>2</sup> In de periode 2000-2006 stijgen de afspraken over flexibele beloning van 53% naar 72% van de cao's, met als stijgers de beloningsvormen die te individualiseren zijn.

De bijzondere betekenis van deze beloningsvormen is nu dat over de uitwerking ervan niet de cao gaat. Ook is er in de meeste gevallen geen inbreng van de individuele werknemer.<sup>3</sup> De toedeling van de beloning vindt meestal plaats op basis van (performance)criteria die op ondernemingsniveau of op afdelingsniveau worden bepaald. Als flexibele beloningen verder doorzetten, wat niet zeker is, dan raakt een steeds groter deel van de loonvorming uit zicht.

### *3.2 De wankelende basis van de cao*

Achter de mooie façade van de cao gaat een verzwakkende vakbeweging schuil. Het ledenbestand vergrijsd steeds meer en daalt nog steeds, absoluut en relatief (CBS, 2007:10). Een bekend fenomeen is de sinds de jaren tachtig steeds groter geworden discrepantie tussen de ledentallen van de vakbeweging en de dekkingsgraad van cao's. In de qua werkgelegenheid groeiende sectoren bestaat onder werknemers weinig animo om vakbonds lid te worden. Ook jongeren voelen weinig voor vakbonds lidmaatschap en vrouwen zijn pas recent aarzelend de richting van het mannenbolwerk 'vakbond' opgegaan, zonder vooralsnog de ledentallen als geheel te laten toenemen.

Het gevolg is dat de hoge dekkingsgraad afhankelijk is van de hoge organisatiegraad van werkgevers, niet een afgedwongen prestatie van vakbonden.<sup>4</sup> Dit kan men een wankelende basis noemen. Antoine Jacobs (2006:43) sprak in die zin over de cao als een vermolmden stoel. Op de gevaren verbonden aan de wankelende basis wordt nog teruggekomen.

Mogelijk als gevolg van de dalende organisatiegraad dan wel dankzij het in 1998 ingestelde Toetsingskader avv is na 2000 een toename te constateren van cao's afgesloten zonder de grote, 'erkende' organisaties, terwijl soms ook de grote organisaties elkaar in de wielen rijden. De feitelijke representativiteit van vakorganisaties blijkt voor het afsluiten van een cao niet van bijzonder belang, mits men statutair aan enkele voorwaarden heeft voldaan. In beide gevallen groeit het aantal 'ongebonden', zogenoemde Art.-14-werknemers.

Recent zijn een aantal cao's afgesloten door een relatief kleine bond, waarbij grote bonden aan de zijlijn moesten blijven (vgl. Horeca; Kinderopvang; Hema). Een rechterlijke uitspraak over het incorporatiebeding van een jarenlang FNV-lid aan de door de Unie afgesloten Horeca-cao, lijkt aan te geven dat het buitensluiten van grote representatieve organisaties als onwenselijk wordt gezien. Grapperhaus en Stege (2008:111) stellen echter dat de betreffende beslissing van de rechter geen steun vindt in de cao-wetgeving. Daarover is het laatste woord zeker nog niet gezegd, maar wat daar ook uit volgt, als het afsluiten van dergelijke cao's een trend wordt, zal dat de machtsbasis van de huidige vakbeweging verder verzwakken.

Voor de situatie van twijfelachtige bonden die (nieuwe) werkgeversvriendelijke cao's willen afsluiten is, ingeval dispensatie wordt gevraagd van een geavv-de cao, sinds 1 januari 2007 het Toetsingskader avv verscherpt.<sup>5</sup> Waar sinds het Toetsingskader, incl. de aanloop daar naar toe (vgl. Houwerzijl, 2007), dispensatie relatief gemakkelijk werd toegestaan, moeten ondernemingen nu nauwgezet aannemelijk maken waarom zij vanuit het bedrijfsbelang in redelijkheid niet met de geavv-de cao uit de voeten kunnen. Daarbij geeft het Toetsingskader een sterke positie aan de partijen die de geavv-de bedrijfstak-cao hebben afgesloten. Als een 'ongebonden' werkgever een verzoek om dispensatie van een geavv-de cao aan de minister doet, spelen ook de cao-afsluitende

organisaties een rol. De minister vraagt aan hen het dispensatieverzoek te bezien en als zij vervolgens 'geen bezwarende zienswijze' inbrengen, zal de minister in principe het verzoek toewijzen. De 'gebonden' werkgever moet voor dispensatie logischerwijs bij de afsluitende partijen zijn. In dat geval bestaat de commissie die de dispensaties beoordeelt, grotendeels uit vertegenwoordigers van de partijen bij de cao.<sup>6</sup>

Alhoewel waarschijnlijk de meeste om dispensatie vragende (ongebonden) partijen niet als twijfelachtig kunnen worden gezien, dat wil zeggen een gelijkwaardig beschermingsniveau beogen, krijgt met het nieuwe kader het huidige cao-systeem een stringente bewaking. Los van de vraag of de belangrijke rol die aan de bedrijfstak afsluitende partijen wordt toegekend wenselijk, of zelfs rechtmatig is, is het de vraag of die strengere regulering wel effectief en zinvol is.<sup>7</sup> Zo is toenemende ontduiking van de cao niet onwaarschijnlijk. Behalve verminderde naleving van cao's forceert het mogelijk ook minder wenselijke uitzendconstructies en dienstencontracten. Ook moet een cao niet *contrecœur* door de keel worden geduwd. Daardoor kan het noodzakelijke draagvlak van de cao/avv-regulering kleiner worden, een situatie waarvan overigens op dit moment nog geen sprake lijkt. Maar ook los daarvan is het zinvol om te zien naar eigentijdse regels.

Dat betekent, gezien ook de toegenomen differentiatie van werknemers en sectoren, nadenken over (1) andere representativiteitscriteria voor de vertegenwoordiging van werknemers bij het aangaan van een nieuwe of het vernieuwen van een bestaande cao,<sup>8</sup> inclusief (2) regels tegen malafide praktijken en (3) een 'onafhankelijk' toezichtorgaan dat dispensatie, representativiteit en praktijken beoordeelt.<sup>9</sup>

### *3.3 Het eenzijdige kader van de cao*

In de loop van de tijd is door werkgevers en vakbonden in Nederland de keuze gemaakt zich zo goed als volledig te richten op 'verbetering van de arbeidsvoorwaarden'. De organisatie van het werk en de werkzekerheid werden daarmee aan de werkgever gelaten. Het is, om met Albert Mok (2006) te spreken, steeds meer arbeidsvoorwaardenbeheersing geworden. Na de Tweede Wereldoorlog zijn vervolgens de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk naar buiten de onderneming verlegd, naar de bedrijfstak en naar het sociaal-politieke, landelijke niveau.

Terwijl de cao er geen afspraken over maakt, belichamen de organisatie en de inrichting van de arbeid in de onderneming evenwel vitale werknemersbelangen. De arbeidsorganisatie maakt bij voortduring deel uit van het leven van werknemers. Het is bron van levensvreugde, maar ook van frustratie en conflict. Maar er is geen collectieve regulering of een collectieve representant die voor werknemers de arbeidsvoorwaarden verbindt met arbeidsorganisatorische zaken. In die zin is er een mismatch tussen de collectieve en individuele belangen van de werknemer. Deze mismatch gaat mogelijk voor de meer individueel ingestelde werknemer, mede ook door de veranderende arbeidsrelaties, steeds meer knijpen.

De kanttekeningen geven enkele nuances, maar de balans van de cao-structuur blijft relatief mooi. Enkele kanttekeningen spelen ook door naar de toekomst. Daarover gaat de volgende paragraaf.

## **4. Perspectieven: enkele brede veranderingstendensen**

In het spel van krachten en tegenkrachten die inwerken op de cao, en dat in de grond al bezig zijn te doen, zijn twee brede sets van ontwikkelingen te onderscheiden. Enerzijds ontwikkelingen die relatief extern zijn aan het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen en anderzijds ontwikkelingen die min of meer immanent zijn aan

het systeem, zij het dat ze meestal niet specifiek voor Nederland zijn. De werking van beide soorten ontwikkelingen wordt tamelijk dwingend aangezet om de mogelijke effecten op cao en avv pregnanter te kunnen vangen. Later komen ook nuanceringen aan de orde, waaronder enkele sterke kanten van het huidige cao/avv-systeem.

#### 4.1 Externe ontwikkelingen

Met de verwachte voortgaande internationalisering van de economie en de concurrentie wordt naar verwachting de tendens naar gelijkschakeling van productievoorwaarden en productieomstandigheden sterker. Economen zien die ontwikkeling als onontkoombaar, al treft deze niet alle sectoren van de economie in dezelfde mate. Het gaat hier niet meer alleen om grote concerns, ook steeds meer MKB-bedrijven, krijgen met internationale concurrentie te maken.

Het punt hier is dat door de toenemende blootstelling aan concurrentie, hoe ook, het voor bedrijven noodzakelijk kan zijn op loonkostengebied afwegingen te maken die niet sporen met de afspraken die in Nederland zijn gemaakt. Als elders kan worden geproduceerd tegen een betere prijs/kwaliteitsverhouding, dan worden veranderingen in die richting in gang gezet, zo is de gedachte. Dat kan gebeuren via fysieke verplaatsing van werk of via (elektronische) outsourcing of via het aantrekken van goedkope arbeid. Een andere optie is het zetten van druk in eigen land op loonkostenverlaging,<sup>10</sup> verhoging van de prestaties of beide. Het voorgaande geeft impulsen tot interne regulering van arbeidsvoorwaarden, los van de nationale cao-kaders, de werkgeversorganisaties en het landelijk overleg.

Deze omwoeling van het economisch landschap wordt ook gestimuleerd door de expansie op de financiële markten, mede dankzij neo-liberale wetgevingen ten aanzien van *corporate governance*. Ondernemingen wisselen sneller en op grotere schaal van eigendom. Het centrale punt hier is dat met die snelle wisselingen doelstellingen en instrumenten binnen komen die op gespannen voet staan met de Nederlandse ondernemingscultuur en arbeidsverhoudingen.

De economische ontwikkelingen worden ondersteund vanuit de integratielogica van de Europese Unie. Het streven naar één economische markt wil zoveel mogelijk obstakels die het vrije verkeer van goederen, diensten en personen hinderen, verwijderen. Die lijn van regulering kan conflicteren met nationale sociale regels en verhoudingen. Weliswaar zijn richtlijnen als de Dienstenrichtlijn en de Havenrichtlijn (ingetrokken door de EC) van hun voor het cao-systeem bedreigende angels ontdaan, maar dat hoeft niet zo te blijven (vgl. Jacobs, 2006).

Daarnaast is er de jurisprudentie vanuit Europa. Nog onlangs stond het Europese Hof van Justitie (EHJ) in de kwesties Laval/Vaxholm en Viking voor de complexe vraag of nationaal arbeidsrecht wel of niet prevaleert boven het Europese vrije dienstenverkeer en de vrijheid van vestiging. Bij de eerste zaak - waarbij een blokkadeactie in Zweden door Zweedse vakbondsleden tot een faillissement leidde van de dochteronderneming van het Letse bedrijf Laval, waarin Letse werknemers tegen Letse arbeidsvoorwaarden werkten - is het Hof onder meer tot het oordeel gekomen dat bij de actie van de Zweedse vakbonden om de Letse ondernemer te dwingen een cao met hen af te sluiten, sprake is van een onrechtmatige inbreuk op het vrij verkeer van diensten binnen de EU (zie Van Peijpe, 2008; Jaspers, 2008). Het is te verwachten dat vanuit Europa als bestuurscentrum en vanuit de ondernemingen in de lidstaten in de loop van de jaren nog meer initiatieven zullen komen die via het Hof ook het Nederlandse cao-stelsel op de proef zullen stellen.<sup>11</sup>

Tegelijkertijd tonen de Europese bestuurders zich sinds halverwege de jaren tachtig ook warme voorstanders van de sociale dialoog en dus ook van collectief overleg en

cao. In dit opzicht kenmerkt het Europese beleidspel zich door het voortdurend kaatsen tussen economische logica en sociale cohesie. Maar in de beleidsarchitectuur van de EU is economische marktintegratie nog steeds een prioritaire zaak, ondanks de op het oog stevige verankering van subsidiariteit op sociale beleidsterreinen. Daarbij komt dat de bevordering door de EC van de sociale dialoog toch meer een duwen naar het Europese niveau lijkt te zijn, dan een promotie gericht op conservering van de nationale arbeidsverhoudingenstelsels.<sup>12</sup>

Maar los van die gedachte is het voor de toekomst van cao en avv van grote betekenis welke richting de Europese arbeidsrechtelijke ontwikkeling gaat. Als daarbij wordt uitgegaan van een reguleringsperspectief vanuit de Noord-West-Europese, continentale tradities, dan is de toekomst voor die Nederlandse instituties heel wat zonniger dan als in de richting wordt gegaan van harde marktmodellen.

#### *4.2 Veranderingstendensen binnen het Nederlandse arbeidsbestel*

De volgende vooral sociaal-economische en culturele ontwikkelingen spelen, zoals gezegd, meestal ook in andere Westerse landen. Maar op onderdelen hebben de (beleids)reacties daarop in Nederland een eigen karakter.

Een eerste trend is dat de nationale overheid steeds meer de politieke ruilmiddelen verliest om het loonproces mee te sturen. Dat komt deels door de monetaire unie, deels door de immer aanwezige weerstand in politieke partijen om beleidsdoelstellingen en –middelen af te stemmen met belangenorganisaties en deels door de beleidsdoelstellingen zelf. Wat betreft het laatste, de overheid zit in een spagaat van enerzijds hervorming van de verzorgingsstaat als gevolg van economische en politieke druk en anderzijds het verkrijgen van loonmatiging voor een evenwichtige economische ontwikkeling. Het ene maakt het bereiken van het andere lastig. Sinds een aantal jaren is sprake van een negatieve formule: loonmatiging wordt verkregen door zware dreigingen met hervormingen om te zetten in lichtere hervormingen.<sup>13</sup> Een dergelijk beleid houdt een keer op, niet alleen omdat verdere hervormingen de politieke en fiscale ruilmiddelen steeds schaarser maken, maar ook omdat de andere partijen het speelveld zullen gaan verleggen weg van het nationale overleg.

Andere veranderingsimpulsen richting het institutionele sociaal-economische patroon komen uit het domein van de arbeidsplaats waar organisaties te maken krijgen met werknemers met andere opvattingen en wensen en de ICT ondersteuning geeft aan de vraag naar meer autonomie.

In dit verband spreekt men tegenwoordig vaak over de zogenoemde 'nieuwe werknemer'. Het gaat in de soms zeer aangezette beeldvorming dan om een werknemer die het niet zo heeft op vakbonden en collectieve regelingen, in tegendeel hij omarmt liever de waarden van de markt. Hij of zij is jong, werkt meestal in platte organisaties, heeft een grote taakverantwoordelijkheid en wordt vaak gevleugeld afgebeeld als een eerste klas jobhopper. Dergelijke figuren zouden ook passen in een open economie met veel concurrentie en voortdurende technologische veranderingen die om flexibiliteit vraagt in organisatie, productie en taakuitvoering. Daaruit ontspringen meer marktachtige relaties tussen werkgever en werknemer en maakt de formele werkgever-werknemer verhouding steeds meer plaats voor tijdelijke dienstverlenende constructies. In dit perspectief verliest de arbeidsrechtelijke grondslag van de cao aan relevantie.

Het geschetste beeld is zwaar overtrokken, zo niet ver weg. Niettemin willen werknemers, zo blijkt uit studies van onder andere Gerard Evers en Ton Wilthagen (2007), meer greep op het eigen werk, meer verantwoordelijkheid en als het kan ook meer zinvolle keuzemogelijkheden en regelingen (overigens, ondanks alles, ook een

solidaire samenleving). Werknemers zullen vaker de eigen regelruimte, scholingsmogelijkheden, invulling van levensloopideeën en de afstemming van werk en privé kunnen afwegen tegen de eisen die de onderneming en de arbeidsverdeling stellen. Werknemers zoeken werkzekerheid, bedrijven naar middelen om werknemers op flexibele wijze aan zich te binden, ook al is dat niet voor lange tijd. Werknemers bieden daartoe meer flexibiliteit, in ruil waarvoor bedrijven moeten meewerken aan de instandhouding van hun arbeidsmarktkwaliteiten.

Tegelijk zijn er echter economisch gezien steeds grotere verschillen tussen werknemers onderling, wat ook geldt voor de sterk groeiende groep zzp-ers.<sup>14</sup> Een belangrijk gevolg is dat er een grotere verscheidenheid aan werknemersposities en dienstverlenende situaties ontstaat, deels door wensen en keuzen in het werk, deels door de economische positie die werknemers/werkers innemen. Ook leidt het tot een grotere arbeidsmarktdynamiek, met snellere interne taak- en functiewisselingen, meer mobiliteit, meer flexibele beloningsvormen enzovoort. Het zijn ook nu al lopende ontwikkelingen.

Het voorgaande heeft gevolgen voor de institutionele figuratie rond loon en werk. Dat geldt voor wetten en regelingen als cao en avv (zie par. 4.3 en par. 5), voor de rol van de overheid (zie hiervoor) alsook voor de belangenorganisaties, waaronder vooral de vakbeweging. De geschetste veranderingen en het *free rider*-effect kunnen op termijn de vergrijzende Nederlandse vakbeweging diep treffen.

Ten eerste, in sommige sectoren kunnen steeds vaker serieuze vraagtekens worden gezet bij de representativiteit van vakbonden. Op een bepaald punt is de vraag relevant of de vakbond nog wel de legitieme organisatie is om werknemers te vertegenwoordigen. Andere organisaties, alsook de OR (wellicht vooral gestimuleerd door werkgevers), of zelfs een niet-collectieve HRM-afdeling kunnen op het vinkentouw komen te zitten.

Ten tweede, met dalende ledentallen neemt de organisatiemacht af. De vraag is dan of de vakbond nog greep heeft op het werknemersgedrag. Kunnen straks nog de gemaakte afspraken worden nagekomen of gaan werknemers steeds meer hun persoonlijk belang voorrang geven? Of andersom, kan een vakbond die bijvoorbeeld nog maar 10% leden telt nog voldoende werknemers mobiliseren om collectieve onderhandelingen af te dwingen of om eisen kracht bij te zetten?<sup>15</sup> Als de vakbeweging verder verzwakt, zou zij steeds moeilijker kunnen gaan 'leveren', op landelijk niveau, in sectoren en ondernemingen. Samen met een verdere decentralisatie versplintert dan ook het nu nog brede bereik van de cao. Voor bepaalde groepen werknemers heeft dat tot gevolg dat zij verstoken zullen blijven van collectieve afspraken.

#### *4.3 Ontwikkelingen en cao/avv*

De mogelijke gevolgen voor het Nederlandse cao-stelsel van beide soorten ontwikkelingen gaan op het oog een heel eind dezelfde richting uit. Wel zijn de vooruitzichten bij een overheersend internationaal marktperspectief dwingender – zij het onzeker in zijn uiteindelijke consequenties – dan die van de sociaal-economische en culturele ontwikkelingen.

Haast onontkoombaar is decentralisatie als tendens, al is dat tevens een zoeken naar de juiste schaal en niveau. Als de internationale concurrentie toeneemt, dan gaan werkgevers aan de cao trekken, onderdelen ter discussie stellen, ook de loonstructuren en wijze van loonsveranderingen. Antwoorden op de concurrentie en op specifieke sector- en ondernemingsomstandigheden moeten dan vooral decentraal worden gevonden, niet ver weg van de productie- en arbeidsorganisatie. Decentralisatie is ook



sociaal-cultureel een vitale tendens. Het voorziet in een behoefte meer te regelen op het niveau waar men met de uitkomsten ervan moet leven en werken.

Die decentralisatie komt dan tot uiting in meer ondernemings-cao's, splitsingen van bedrijfstak-cao's en meer openingsclausules/ invulmogelijkheden op ondernemingsniveau, maar ook in meer andere soorten arrangementen op ondernemingsniveau, waaronder eenzijdige regelingen.

Vanuit de internationaliseringthese geredeneerd, is een andere consequentie van de vergroting van markten en de toenemende concurrentie dat ze loonconcurrentie weer terug kunnen brengen in de arena van de arbeidsverhoudingen. Er is vanouds het probleem dat in de concurrentiegevoelige marktsectoren cao en avv wel tegen binnenlandse, maar niet tegen buitenlandse loonconcurrentie bescherming bieden. Bij verscherpte concurrentie en een verdere internationalisering van het bedrijfsleven, kan dat probleem steeds groter worden en daarmee de bijl leggen aan de wortel van het wettelijke instrument avv.<sup>16</sup> Maar op welke schaal loonconcurrentie plaatsvindt, is niet te zeggen. Het kan bij een voortjakkerend internationaal kapitalisme en bij gebrek aan (nieuwe) *checks and balances* op supranationaal niveau, wild om zich heen slaan en veel werknemers treffen, bijvoorbeeld vooral de groepen werknemers in de lagere loonschalen. Maar loonconcurrentie kan juist ook beperkt blijven tot de groep hoger opgeleide werknemers. De meeste werknemers zouden dan onder een Nederlandse (bedrijfstak-)cao-paraplu kunnen blijven, mede dankzij de traditionele focus op matiging, en gezien ook het toenemend belang van kwalitatieve concurrentie. Maar dat verhindert niet een sterke toename van resultaat- en prestatiebeloning. Dat past bij de grotere wendbaarheid die ook door de verdere internationalisering zal worden gevraagd. Internationale ondernemingen zullen (nog) meer flexibiliteit willen en aandringen op verdere hervormingen van sociale zekerheidsregelingen.

De dreigende teloorgang van inkomensbescherming via de cao heeft ook een zekere begrenzing. Teveel flexibiliteit en onzekerheid, zeker als die samen gaat met een gebrek aan 'trust', leiden echter voor zowel werkgever als werknemer in toenemende mate tot efficiëntieverliezen. Belangrijke investeringen in *human capital* worden niet meer gedaan en uitval en verloop van werknemers nemen toe. Performance-studies geven aan dat voor een sterke concurrentiepositie een goede mix moet worden gevonden tussen flexibiliteit en zekerheid (vgl. Evers, 2004).

Op dit punt bieden ook de sociaal-economische en culturele ontwikkelingen tegendruk. Zoals gezegd zullen bepaalde groepen werknemers meer regelruimte wensen. Ze willen meepraten over hun loopbaan en levensloop, over scholing en employability, over prestatie- en resultaatbeloning, over hoe, wanneer en waar zij in bedrijf worden ingezet. Ondanks de bereidheid tot meer flexibiliteit zullen zij ook bepaalde onzekerheden willen reduceren, soms op individueel niveau, soms collectief.

Tevens nemen de economische verschillen tussen werkers toe, wat leidt tot meer variatie in arbeidsrelaties en (collectieve en individuele) contracten. Behalve kenniswerkers met individuele contracten, zzp-contracten en functiecontracten zijn er andere werknemers met uiteenlopende contracten qua duur en arbeidstijd, vallend onder een cao of een andere collectieve regeling, al of niet in flexibele constructies als uitzendarbeid, uitbesteding/inlening, oproepwerk, freelance enzovoort.<sup>17</sup> Vanuit beide groepen ontwikkelingen doorgeredeneerd ontstaat aldus een pluriformiteit aan regelingen: veel verschillende soorten, decentraal, gedifferentieerd en flexibel, en toenemend zonder vakbonden.

Die ontwikkeling vraagt om (nieuwe) reguleringskaders, hetzij wettelijk, hetzij anderszins, om ervoor te zorgen dat (tijdelijke) transitie tussen werk, scholing, zorg en

verlof worden vergemakkelijkt, arbeidsparticipatie wordt bevorderd, het menselijk kapitaal breed onderhouden en niet exclusief voor bepaalde groepen werknemers, zwakke arbeidsposities beschermd (ongelijkheidscompensatie) en geactiveerd alsook meer differentiatie in contractvormen ontstaan, ondersteund door gevarieerde socialezekerheidsregelingen, snelle, flexibele personele veranderingen mogelijk worden, impulsen worden gegeven aan productiviteitsverbetering en innovatie enzovoort (zie ook par. 4.4). Flexicurity als concept kan daarbij een centrale leidraad zijn, in brede zin gericht op een evenwichtige mix van uiteenlopende vormen van 'flexibiliteit' en 'zekerheid' (vgl. Wilthagen en Tros, 2004; EC, 2007:125 e.v.).

Het voorgaande heeft ook gevolgen voor de macrocoördinatie over de lonen in de Stichting van de Arbeid, al of niet met de overheid. Bij toenemende grensoverschrijdende concurrentie en toenemend belang van Europese reguleringskaders passen dergelijke centrale afspraken steeds minder, al kan de gerichtheid op loonmatiging zeker een punt van belang blijven. Ook de decentralisatie en differentiatie ondermijnen op termijn het landelijke loonoverleg tussen overheid, werkgevers en werknemers evenals de coördinatie binnen de centrale organisaties.<sup>18</sup>

Ten slotte, binnen de zojuist gegeven – tamelijk uitvergroete en daardoor wellicht vertekende – vooruitzichten van decentralisatie, differentiatie, flexibilisering, toenemende verscheidenheid van arbeidsposities en werknemersgroepen sneuvelt waarschijnlijk op termijn de algemeenverbindendverklaring van cao's. Avv belemmert dan steeds meer de internationale dynamiek en leidt in Europees verband mogelijk tot ongewenste regimecompetitie. Zover is het overigens nog lang niet. De teloorgang van het Nederlandse avv kan sneller gaan, als de organisatiegraad van werkgevers gaat dalen.<sup>19</sup>

#### *4.4 De huidige cao-structuur versus omgevingsontwikkelingen*

De voorgaande subparagrafen gaan grotendeels voorbij aan de kwaliteiten van het huidige cao-stelsel die ook van betekenis kunnen zijn voor het uiteindelijke institutionele perspectief in Nederland. Enkele van die kwaliteiten komen nu aan bod, in aansluiting op wat hierover al is gezegd in paragraaf 2.

In een globaliserende wereld heeft de bedrijfstak-cao overlevingskansen als de markt geen loon dicteert dat structureel onder het cao-loon ligt, en indien dat wel het geval is, er voldoende kwaliteitsprestaties tegenover staan. Op dit punt is er in Nederland tot nu een goede score. Uit onderzoek van Maurice Rojer (2002) en MSZW (2005; 2007: VII) blijkt dat over de onderzoeksperiodes (1998-2006) de lonen van de werknemers onder bedrijfstak-cao's (al of niet ge-avvd) lager liggen dan de lonen van werknemers onder ondernemings-cao's en de lonen van niet-cao'ers in cao-bedrijven, alsook lager dan de lonen van niet-cao'ers in niet-cao bedrijven (verschil bij de laatste groep in 2006: 13,6%). Er is vanouds een sterke drijfveer rekening te houden met de (internationale) concurrentie en met interne sectorale verschillen. Nog steeds biedt de cao/avv een relatief voordelige regulering.

Mede daardoor en dankzij de grote mate van arbeidsrust is Nederland internationaal een van de meest stabiele economieën ter wereld, wat ongetwijfeld ook een asset is in de toekomstige internationale economie. Ook vanuit wetenschappelijk oogpunt blijkt hoe goed het Nederlandse centralistische systeem van arbeidsverhoudingen, inclusief cao, op een aantal indicatoren heeft gewerkt (vgl. Driffill, 2006; Blanchard en Phillippon, 2004). Dat gaat daarbij zowel om een lage werkloosheid en geringe inkomensongelijkheid als een vergelijkenderwijs hoge economische groei.<sup>20</sup>

Eerder is gesteld dat de cao tot nu toe zo succesvol is geweest dankzij zijn flexibele karakter. Tegenover het doorgeredeneerde marktperspectief kan dan ook met recht de vraag worden gesteld deze figuur in een steeds opener economie niet ook de nieuwe eisen van levensloop, participatiearrangementen, innovatie en productiviteitsverbetering en flexibele personele aanpassingen zou kunnen accommoderen. Binnen een veranderend reguleringskader zou de cao daaraan bijvoorbeeld via een belangrijke tweeslag kunnen bijdragen: (1) het vormgeven aan flexicurity en tegelijkertijd (2) het mee helpen realiseren van bedrijfsdoelen die ook belangrijk zijn voor werknemers in de onderneming, zoals productiviteitsverbetering. Vanuit het oogpunt van sociale samenhang zou daaraan nog een slag kunnen worden toegevoegd door (3) bij de primaire lonen uit te gaan van een beperkte decentralisatie, waardoor zowel aan de transactiekostenfunctie van de cao voor de werkgever als aan de inkomensbeschermingsfunctie van de cao voor werknemers (deels) wordt recht gedaan.

Met de twee- of drieslag komt ook meer evenwicht tussen de collectieve en individuele belangen van werknemers. Dat betekent niet dat de cao allerlei arbeidsorganisatorische zaken moet gaan regelen, maar wel dat employability, levensloop, beloning, productiviteitsverbetering, innovatie en personele flexibiliteit in een samenhangend collectief kader worden geplaatst.<sup>21</sup>

De twee- of drieslag, ten slotte, betekent wel een verandering van oriëntatie, namelijk dat meer dan vroeger de toekomst van de Nederlandse vakbeweging vooral op ondernemingsniveau ligt. Enige haast met het verzetten van de bakens, weg van het dominante centrale niveau, lijkt dan ook geboden.

## 5. Drie scenario's

Zowel de internationale ontwikkelingen, de sociaal-economische en culturele tendensen – kernachtig, marktkrachten respectievelijk individualistische tendensen – als de bijzondere kwaliteiten van het Nederlandse cao-systeem leveren enkele indicaties op voor de richting die de cao-structuur in de komende jaren kan opgaan. Onderscheiden worden nu drie scenario's die afhangen van de mate waarin de verschillende omgevingsontwikkelingen al of niet in combinatie doorzetten en van een institutioneel antwoord kunnen worden voorzien:

- (1) Angelsaksische variant
- (2) Moderniseringsvariant cao-structuur/*Institutional response*
- (3) Sociale accommodatie

### 5.1 Angelsaksische variant

Deze variant is feitelijk het eerdere doorgeredeneerde perspectief. Het uitgangspunt is hier dat de omgevingsontwikkelingen zeer dwingend zijn en dat vastgesteld moet worden dat men in Nederland daarop geen institutionele *response* heeft die congruent is met de gegroeide tradities en cultuur van arbeidsverhoudingen.

In dit model wordt de druk van de internationale markt steeds sterker en dwingt tot meer flexibilisering en decentralisatie, met steeds meer regulering op ondernemingsniveau. Door de groeiende loonconcurrentie uit het buitenland, de Europese druk tot vrij verkeer en vrije vestiging en de sterke individualiseringstendensen veranderen de economie en de arbeidsverhoudingen diepgaand. De economie wordt in toenemende mate een (commerciële) diensteneconomie, waarbij arbeid tot een steeds grotere arbeidsmobiliteit wordt aangezet. Prestatie- en resultaatbeloning beslaan een steeds groter deel van de inkomens van werknemers. Mede hierdoor treden grote groepsverschillen op wat betreft

inkomens, arbeidsmarktposities en –perspectieven. Er blijven belangrijke groepen werknemers over die niet mee kunnen komen met de economische dynamiek.

De (huidige) vakbeweging verliest steeds verder terrein. Ze blijft nog relatief sterk in bepaalde industriële sectoren en in de publieke sector (vgl. Engeland). Andere spelers die werknemers zeggen te vertegenwoordigen (kleine bonden, *yellow unions*, consultancy's) komen naar voren en bieden goedkope regulering aan. Het verschijnsel *union-busting* doet zijn intrede ook in Nederland. Het stakingsrecht wordt gelimiteerd.

De dekkingsgraad van de cao neemt af, evenals de discrepantie tussen de dekkingsgraad en de organisatiegraad. Het aantal bedrijfstak-cao's daalt zeer sterk en er komen meer ondernemings-cao's en, vooral, andere arbeidsvoorwaardelijke regelingen, waaronder eenzijdige regelingen. In die ontwikkeling verdwijnt de macrocoördinatie. Als er nauwelijks nog een beleidsrecept is om de economie bij te sturen, wordt ook de coördinatie met de belangenorganisaties futiel. De wet avv wordt opgeheven.

### *5.2 Moderniseringsvariant cao-structuur/Institutional response*

In essentie weten in dit model de betrokkenen binnen de Nederlandse arbeidsverhoudingen wel een effectieve institutionele response te vinden op de druk van de omgevingsontwikkelingen.

Ook hier verschuift het zwaartepunt van de arbeidsverhoudingen naar beneden. Decentralisatie is niet te voorkomen, zij het dat de effectieve schaalgrootte beduidend hoger ligt dan in de vorige variant. Belangrijk voor werkgevers is dat zij via flexibele beloningsvormen redelijk kunnen differentiëren naar motivatie en inzet en zich daardoor kunnen wapenen tegen de internationale concurrentie. Meer flexibiliteit en maatwerk worden mogelijk door meer ondernemings-cao's en beperking van de afspraken in sector-cao's tot de onderkant van loonsveranderingen en collectieve goederen.

Inhoudelijk vindt er een grote inzet plaats op scholing en employability. Op ondernemingsniveau wordt de combinatie van flexicurity, waarin scholing, persoonlijke ontwikkelingsplannen en –budgetten en levensloopregelingen, en de inzet op bedrijfsdoelen, waaronder productiviteitsverbetering, specifiek uitgewerkt. Denkbaar is dat voor de grote inzet op scholing/employability en productiviteit aparte, meer langdurige convenanten worden opgezet, mogelijk in samenhang met regionale afspraken over arbeidsparticipatie.

De vakorganisaties gaan hechtere banden aan met ondernemingsraden en andere personeelsvertegenwoordigingen en komen daardoor dicht bij de werknemers en de onderneming. De vakbond wordt instrumenteler en zoekt een andere combinatie van collectieve en individuele belangenbehartiging die de jongere, vrouwelijke en allochtone werknemers aanspreekt. Mogelijk zet deze modernisering aan tot meer lidmaatschap en meer participatie.

De institutionele structuur van cao-vorming blijft grotendeels gehandhaafd, zij het in een modern jasje (zie ook de eerdergenoemde drieslag). In cao's gaat het proces van meer maatwerk verder, op steeds meer plaatsen/niveaus van collectieve onderhandeling (sectoren, subsectoren, ondernemingen, bedrijven, bedrijfsonderdelen). Over de lonen vindt nog steeds een matigende coördinatie plaats op landelijk niveau, zij het dat het overleg vooral klimaatbeïnvloeding is, zoals Lars Calmfors, et al. (2001) het noemen. Evenals vroeger worden ontwikkelingen uit maatschappij en economie in aanbevelingen verwerkt. Het sociale kapitaal binnen het stelsel wordt gekoesterd en onderhouden. Door de decentralisatie komt de avv weliswaar onder druk te staan, maar het instrument kan dankzij de traditionele loonmatiging zijn functie voor een groot deel van de Nederlandse economie behouden. Ter ondersteuning wordt voor vraagstukken als

representativiteit, malafide praktijken en dispensatie een onafhankelijk toezichthoudend orgaan opgericht.

### 5.3 Sociale accommodatie

Deze variant is een soort tussenvorm. Uitgangspunt is hier dat de dringende context voor een gedeelte tegemoet kan worden getreden met een aantal specifiek Nederlandse institutionele antwoorden. Op bepaalde niveaus, voor bepaalde onderwerpen en in bepaalde sectoren en ondernemingen is er voldoende gemeenschappelijks om goede afspraken te maken.

Ook nu is decentralisatie/differentiatie/flexibilisering troef, zij het minder uitbundig dan in de Angelsaksische variant. Niettemin neemt ook in deze variant de loonconcurrentie toe. Op ondernemingsniveau wordt gedifferentieerd naar groepen werknemers (waaronder via inlening, uitzending, detachering).

Evenals in de moderniseringsvariant wordt er volop gewerkt aan de integratie en uitbouw van de scholings-, employability-, levensloopregelingen met afspraken over productiviteitsverbetering en arbeidsparticipatie, alles zoveel mogelijk op ondernemingsniveau in werkbare formules gegoten. In bepaalde sectoren worden deze – flexicurity – kaders nog door werkgeversorganisaties en vakbonden vastgesteld, maar steeds vaker zal dat een zaak zijn van werkgever en een ondernemingsgebonden personeelsvertegenwoordiging. De verschillen tussen groepen werknemers qua inkomensbescherming en arbeidsmarktpositie nemen ook daardoor toe.

Op het veld van collectieve representatie neemt de concurrentie toe, ook tussen de erkende organisaties. Tegelijkertijd zal de huidige vakbond zich meer proberen te presenteren op ondernemingsniveau. De regulering via bedrijfstak-cao's neemt af, maar blijft belangrijk voor de primaire lonen. Er verschijnen meer ondernemings-cao's en andere soorten regelingen evenals meer eenzijdige regulering door werkgevers. De huidige vakbeweging stabiliseert mogelijk de ledentallen.<sup>22</sup>

De cao-dekkingsgraad gaat mogelijk naar ca. 40 à 50%. De gedachte is hier dat vergeleken met de teruggang van de dekkingsgraad in Engeland vanaf de jaren zeventig/tachtig (momenteel ca. 30%), de situatie in Nederland minder ingrijpend zal zijn door de grotere stabiliteit van arbeidsverhoudingen en de traditie van overleg. Niettemin taant het centrale overleg door de decentralisatie. Dat komt ook door het gebrek aan politieke ruilmiddelen en de internationale druk. Wel lijkt *soft law*-achtig overleg zeer wel mogelijk. De avv verdwijnt op termijn.

## 6. Besluit

Het eerste scenario lijkt onwaarschijnlijk. Het tweede ook, zij het dat deze op korte en middellange termijn niet onmogelijk is gezien de stabiele arbeidsverhoudingen, het brede draagvlak van de instituties en het vertrouwen tussen onderhandelingspartijen. Ook een breed Europees doorzetten en succesvol uitbouwen van het flexicurity-concept kan bijdragen aan een modernisering van het Nederlandse cao-stelsel. Veel hangt daarbij af van de mate van dwingendheid van de omgevingsontwikkelingen.

Ondanks de gunstige uitgangssituatie van het Nederlandse institutionele stelsel van arbeidsverhoudingen, zullen de genoemde ontwikkelingen het cao-systeem langzaam maar zeker veranderen. Dat gaat inderdaad langzaam. Ter vergelijking, de verwachting dat de euro de loonverschillen tussen landen zou laten afnemen, met een grote impact op de arbeidsvoorwaardenvorming in de landen, is, aldus Evert Verhulst (2005:50), niet uitgekomen,<sup>23</sup> al moet gezegd dat de tijdshorizon wel erg kort is. Ook een vorm van

Europese macro-economische coördinatie, zoals Olivier Blanchard (2006) bepleit, is niet echt reëel. Wel is op termijn een reguleringskader voor Europese collectieve onderhandelingen waarschijnlijk.

Op de langere termijn lijkt het derde scenario het meest plausibel. De voorwaarden voor een poldermodel oude stijl lijken steeds meer te gaan ontbreken. Maar er blijft in die variant nog voldoende maatschappelijke cohesie en solidariteit, kortom sociaal kapitaal, om ook de minder goedgeschoolde en getalenteerde werknemers een redelijke inkomensbescherming te verschaffen.

Dat laatste, of een vormgeving in combinatie met de moderniseringsvariant, is zeker het geval als, naast een adequate uitwerking van flexicurity binnen het stelsel, binnen Europa keuzen worden gemaakt voor minder harde marktmodellen, belangrijke werknemersrechten communautair worden geregeld en daarbij wordt uitgegaan van een rechtskundig perspectief vanuit continentale tradities. Europa lijkt een cruciale factor voor de toekomst van de cao.

Ten slotte, veel van het voorgaande zijn slechts inschattingen. Het is wellicht niet goed voorstelbaar dat in het huidige relatief vredige Nederland, waarin de cao-onderhandelingen *business as usual* zijn, grote dreigingen op de loer zouden liggen. De tijd zal het leren.

## Noten

## Literatuur

- Arbeidsinspectie (2007), *Arbeidsvoorwaardenonderzoek*. Den Haag.
- Blanchard, O. and T. Philippon (2004), *The Quality of Labor Relations and Unemployment*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research. Working Paper 10590.
- Blanchard, Olivier (2006), 'Is there a viable European social and economic model?' Van Lanschot Lecture, 1 June, Tilburg: Universiteit van Tilburg/Van Lanschot Bankiers.
- Calmfors, L., A. Booth, M. Burda, D. Checchi, R. Naylor en J. Visser (2001), The Role of Collective Bargaining in Europe. In T. Boeri, A. Brugiavini en L. Calmfors (red.), *The Role of the Unions in the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press.
- CBS (2006), *De Nederlandse economie 2006*. Den Haag.
- CBS (2007), *Vakbeweging en organisatiegraad van werknemers*. Sociaaleconomische trends, 1<sup>e</sup> kwartaal 2007. Den Haag.
- CBP (2004), *Macro Economische Verkenning 2005*. Den Haag: CPB.
- Christe, D. en E. Koot-Van de Putte (2008), Wet AVV, Een robuust compromis tussen vrijheid, dwang en behoefte aan diversiteit. *Sociaal Maandblad Arbeid*, 63, (2), 98-107.
- Driffill, John (2006), The Centralization of Wage Bargaining Revisited: What Have we Learnt? *Journal of Common Market Studies*, 44, (4), 738.
- European Commission (EC), (2007), *Employment in Europe*. Luxemburg: European Communities (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).
- Evers, Gerard (2004), *De economische waarde van werknemers*. Tilburg: UvT/IVA.
- Evers, Gerard en Ton Wilthagen (2007), *De toekomst van de arbeidsrelatie; Een essay over wederkerig risicomanagement*. Stichting Management Studies, Assen: Van Gorcum.
- Grapperhaus, F.B.J. en A. Stege (2008), De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer. *SMA*, 63, (2), 107-117.
- Harteveld, L. en C. Jansen (2007), CAO-analyse: Wat werknemers van de CAO vinden. *Zeggenschap*, 18, (2), juni.
- Hoek, A.A.H. van en M.S. Houwerzijl (2006), De Europese werknemer en het Nederlandse arbeidsrecht. *Sociaal Maandblad Arbeid*, 61, (10), 432-454.
- Houwerzijl, Mijke (2007), De golfbeweging in het dispensatiebeleid op grond van de Wet avv (1992-2007). In Antoine Jacobs en Frans Pennings (red.), *Een inspirerende Fase in het sociaal recht*. Liber Amicorum voor Prof. Mr. Wil Fase. Zutphen: Uitgeverij Paris, 135-153.

Jacobs, A.T.J.M. (2006), De houdbaarheid van ons cao-systeem. *Arbeidsrecht*, (8/9), 44-50.

Jaspers, A.Ph.C.M. (2008), Collectieve actie door vakbonden beperkt wegens strijd met vrijheid van diensten en vestiging. HvJ EG 11 december 2007C-438/05 en HvJ EG 18 december 2007, C-341/05. *Sociaal Recht*, 23, (2), 56-60.

Mantel, P. Th. (2008), Recht op toelating tot cao-onderhandelingen: meer dan representativiteit. *SMA*, 63, (2), 74-82.

Ministerie van SZW (2001), *Representativiteit van de sociale partners in Nederland in internationaal perspectief*. Den Haag, Antwoord op vragen Tweede Kamer, AV/A&M/2001/1324, 8 februari.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005), *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen 2004; Een onderzoek naar de ontwikkelingen in de bruto-uurlonen en de extra uitkeringen*. Den Haag: MSZW.

Mok, A.L. (2006). *Arbeid, bedrijf en maatschappij*. Groningen/Houten: Wolters Noordhoff.

Nijs, W.F. de (2007), Organisatiegraad en legitimiteit van de cao. In Bruinsma, Gerben, *Cao en or*, Alphen aan de Rijn: Kluwer, 125-135.

Peijpe, T. van (2008), De arresten Laval en Viking en hun gevolgen. *Sociaal Maandblad Arbeid*, 63, (4).

Pizzorno, A. (1978), Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: C. Crouch and A. Pizzorno (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. London: MacMillan.

Rojer, M.F.P. (2002), *De betekenis van de CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's*. Den Haag: MSZW.

Schilstra, Keimpe en Evert Smit (2005). Voeten op de vloer. Amsterdam: Aksant.

Schilstra, K. en E. Smit (2007), Haarscheurtjes in de cao? In Bruinsma, Gerben, 2007, *Cao en or*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen; Thema Arbeidsverhoudingen*. Den Haag.

Sloten, Guurtje C. van, Nauta, Aukje en Peter R.A. Oeij (2004), *AVON Monitor 2004*. Onderzoek voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag: TNO

Stichting van de Arbeid (1996), *Dispensatieverlening van bepalingen in cao's*. Den Haag, Stichting van de Arbeid, 6/96 (SvdA, 1996).

Toren, J.P. van den (1996). *Achter gesloten deuren? CAO-overleg in de jaren negentig*. Amsterdam: Welboom.

Traxler, F. (1997), The logic of Social Pacts. In G. Fajertag en Ph. Pochet (eds.), *Social Pacts – New Dynamism*. Brussels: ETUI.

Verhulp, Evert (2005), *The Evolving Structure of Collective Bargaining in the Netherlands*. EC Research, Florence: University of Florence.

Wilthagen, Ton en Frank Tros (2004), The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 10, (2), 166-186.

<sup>1</sup> Opvallend is dat de SER daarvoor relatief oude gegevens gebruikt: tussen 1992-1999 zou het gaan om gemiddeld 0,1% van de loonstijging. In 1999 zou slechts 4% van de loonsom flexibel zijn.

<sup>2</sup> Aldus Bart Godthelp van Hay Group in Personeel@Beleid nr. 24 2007, dec. 2007. Ter nuancering, uit de salarisatlas 2007 van het Algemeen Werkgeversverbond Nederland (AWVN) blijkt dat 93% van de door het verbond ondervraagde ondernemingen tenminste één, maar meestal meer vormen van flexibele beloningen kent. De gemiddelde omvang van de flexibele beloningen, hoewel nog bescheiden, neemt toe met het stijgen van het jaarsalaris. Zo is het flexibele loonaandeel voor de loonklasse van 25-35.000 euro ca. 2.3% en voor de groep 90-125.000 euro bijna 14%. Beneden de 50.000 euro zijn vooral winstdeling en resultatendeling belangrijk, boven de 50.000 euro vooral de individuele bonus.

<sup>3</sup> Vgl. G. van Sloten et al., 2004:97 en verder.

<sup>4</sup> Het *free rider*-probleem is in Nederland substantieel. Willem de Nijs (2007) merkt daarover op dat het lijkt of werknemers vakbond en cao als collectieve producten zien; je hoeft er niet voor te betalen, je krijgt de voordelen toch. *Free riding*, en dus grote aantallen Art. 14-werknemers

---

en veel incorporatiebedingen, leiden echter tot een toenemende problematische kosten- en productiestructuur van vakbonden.

<sup>5</sup> Ongetwijfeld is een belangrijke overweging bij de verscherping van het Toetsingskader de angst geweest dat de kleine bonden de bijl leggen aan het op wederzijdse uitruil gebaseerde institutionele bouwwerk, inclusief looncoördinatie.

<sup>6</sup> In de notitie waarin de Stichting van de Arbeid in 1996 het geven van dispensatie aanzwengelde, was een van de vier aanbevelingen het betrekken van 'derden-deskundigen' voor de beoordeling van dispensaties (SvdA, 1996). Maurice Rojer (2002:50) geeft aan dat in 1999 maar in 5% van de gevallen deze aanbeveling is gevolgd.

<sup>7</sup> Ook loert het gevaar van inconsistente beleidsuitvoering. Wat bijvoorbeeld te denken van de ministeriele acceptatie in de jaren negentig van de WIM bij Ikea en van de door die 'gele bond' afgesloten cao? En moet nu dankzij het nieuwe Toetsingskader een streep door die toenmalige acceptatie worden gehaald?

<sup>8</sup> Zie over dit onderwerp: P.Th. Mantel (2008).

<sup>9</sup> Misschien valt te denken aan een Nederlandse variant op de Amerikaanse praktijk van de 'bargaining unit', in dit geval bijvoorbeeld door ten hoogste twee werknemersverenigingen op basis van een geheime stemming tot de onderhandelingen toe te laten.

<sup>10</sup> De relatief lage stijgingen van de cao-lonen na 2001 zijn in dit opzicht opvallend, evenals de achteruitgang van andere (collectieve) arbeidsvoorwaarden (vgl. pensioenbijdragen in de markt en bovenwettelijke regelingen in de publieke sector).

<sup>11</sup> In de Laval/Vaxholm-zaak ging het om meer dan de inbreuk op het vrije verkeer. Zo was het ook de vraag of de Zweedse vakbondsactie in overeenstemming was met de Detacheringsrichtlijn. Verder was ook een probleem dat het Zweedse systeem geen avv kent, waardoor er geen garantie is dat de dekkinggraad van de cao in een sector 100 procent is. Om verschillende redenen regardeert de uitspraak daarom niet of minder het Nederlandse cao-systeem, incl. avv (zie Van Hoek en Houwerzijl, 2006).

<sup>12</sup> Daarbij zou zeer wel op een dag de Nederlandse macro-looncoördinatie door de Commissie en door andere landen als een onwenselijk *regime competition* kunnen worden gezien. Dat geldt ook voor de vakorganisaties. Als zij werkelijk tot een effectieve internationale samenwerking en coördinatie zouden komen, dan schaaft medewerking door de Nederlandse vakbonden aan de Nederlandse loonmatigingsformule de zusterorganisaties.

<sup>13</sup> Wat hier de negatieve formule wordt genoemd, benoemt Franz Traxler (1997) als zogenoemde 'tweede generatie akkoorden'. De 'eerste generatie akkoorden' van voor '80-'90 gingen om de ruil tussen loonmatiging enerzijds en sociale zekerheid en werkgelegenheidsimpulsen anderzijds.

<sup>14</sup> Impliciet bij het idee van de nieuwe werknemer is de gedachte dat werknemers over veel arbeidsmacht beschikken. Zulke 'sterke' werknemers zijn er zeker, maar zeer in de minderheid, terwijl hun macht slinkt bij het ouder worden en bij afnemende conjunctuur.

<sup>15</sup> Dit lijkt op dit moment nog wel mee te vallen. Zo is het opvallend dat in sectoren waar tot voor kort de werknemers niet van hun stoel leken te komen, overheid en onderwijs bijvoorbeeld, meer actiebereidheid is ontstaan. En daarbij blijken ook niet-georganiseerden vaak bereid tot staking.

<sup>16</sup> Een effect kan ook zijn dat er meer goedkope arbeid Nederland binnenkomt, bijvoorbeeld via detachering. Deze werknemers zouden dankzij cao en avv loonbescherming kunnen krijgen, maar evenals dat het geval is bij de loonconcurrentie indirect via concurrentie op de productmarkten, zal dat tot loondemping leiden.

<sup>17</sup> Opvallend is nu al de grote groei van zelfstandigen in verhouding tot werknemers. Er zijn drie belangrijke stijgers (CBS, 2006:101/102): de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de bouw, zelfstandige medici en zelfstandigen binnen de zakelijke dienstverlening. Bij de bouw is er sprake van een verschuiving tussen zelfstandigen en werknemers in loondienst. Terwijl het aantal werknemers in de jaren 2002–2006 fors daalde, bleef het aantal zelfstandigen voortdurend toenemen. Meer dan een verdubbeling in twintig jaar. In 2006 was bijna een kwart van de werkzame personen in de bouw zelfstandig. De zakelijke dienstverlening kende een stormachtige ontwikkeling van het aantal zelfstandigen met kennisintensieve beroepen, zoals automatiseerders, juridische en economische adviseurs, architecten en ingenieurs.



---

In het eerste kwartaal van 2007 lag het aantal werknemers bijna 2 procent hoger dan in hetzelfde kwartaal een jaar eerder. Het aantal zelfstandigen steeg zelfs met 9 procent. Voor werknemers met een flexibele arbeidsrelatie en voor zelfstandigen begon de stijgende trend al in 2003. Het aantal werknemers met een vaste arbeidsrelatie nam pas vanaf 2006 weer toe (CBS 2007).

<sup>18</sup> Hier kan overigens nog lange tijd een soort Pizzorno-effect optreden, dat wil zeggen dat de sturingverliezende overheid en de qua organisatiemacht tanende vakbeweging elkaar in een soort politieke ruil weten te vinden. Maar ook Alessandro Pizzorno (1978) zelf zag in dat zoiets nooit lang kan duren.

<sup>19</sup> Het ledental van werkgeversorganisaties neemt de laatste tijd ook af. Het is dan ook niet eenvoudig te bepalen of de organisatiegraad in de komende tijd hoog blijft, temeer omdat werkgeversverenigingen er ook zijn voor lobbyactiviteiten en hun invloed op het sociaal-economische beleid. Werkgevers opereren in uiteenlopende sectoren met verschillende loonkostenstructuren, technologieën, concurrentievormen en daardoor ook met verschillende marktmacht. Een punt is hier dat voortgaande decentralisatie de noodzaak vermindert lid te zijn van een werkgeversvereniging omwille van de cao. Ook wordt de binding minder als de macro-looncoördinatie in betekenis afneemt. Door de afnemende (politieke) ruilmiddelen van overheid en vakbeweging hebben werkgevers minder belang bij de corporatistische beleidsvorming, wat ook de noodzaak van lidmaatschappen vermindert. Vooralsnog zijn er geen signalen over verandering op dit punt. Het gelijke speelveld is in veel sectoren nog steeds een groot goed, ook voor bedrijven op de internationale markten werken (vgl. Glastuinbouw; Logistiek).

<sup>20</sup> In die zin is ook het geregelde centrale overleg met zijn oog voor de lange termijn en de zorgvuldige opzet van aanpassingen, dienstbaar geweest aan de dynamiek van economie en maatschappij.

<sup>21</sup> Hoe dat moet, is aan de onderhandelaars, maar te denken valt aan productiviteitskaders of convenanten, waarbij ieders rechten en plichten goed zijn afgelijnd (bijvoorbeeld meerjarige convenanten over productiviteitsontwikkeling/ innovatie/scholing/persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden). Kleine ondernemingen zouden daarbij kunnen participeren in lokale verbanden met andere werkgevers, scholen en vakbonden.

<sup>22</sup> De afschaffing van de avv zou wellicht een impuls kunnen geven aan een grotere organisatiegraad. Als *free riding* niet meer mogelijk is, en de arbeidsposities steeds diverser worden, zou vakbondsorganisatie weer als vanouds de economische posities van groepen werknemers kunnen versterken. Als men naar het verloop van de organisatiegraad in Duitsland kijkt – waar vanouds weinig gebruik wordt gemaakt van avv – moet men echter op deze mogelijke ontwikkeling niet al te veel hoop vestigen.

<sup>23</sup> 'To date the national coordination mechanism has turned out to be fairly successful and there is little need, but also little reason, for switching to a different method' (E. Verhulp, 2005:50).